CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA: CONCEITO, AMPLITUDE, EFEITOS E SANÇÕES

José Antonio **REMEDIO**[1]
Davi Pereira **REMEDIO**[2]

RESUMO:

A corrupção administrativa assola todo o planeta, envolvendo valores superiores a cem bilhões de dólares anuais. Os males causados pela corrupção à sociedade são enormes, como ocorre em relação à descrença nas instituições públicas e à insuficiência na prestação de serviços públicos de titularidade do Estado. A Constituição Federal brasileira de 1988 prevê severas sanções no caso de prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º). A Lei 8.429/92, que disciplina o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, ampliou o rol de sanções previsto constitucionalmente, oferecendo, assim, importante instrumento legal para o combate à corrupção administrativa no Brasil.

PALAVRAS-CHAVES: corrupção administrativa; improbidade administrativa; efeitos da corrupção; sanções por improbidade; direitos difusos.

ABSTRACT:

Administrative corruption covers the entire planet, with annual values over one hundred billion dollars. The harm caused by corruption to society are enormous, with the disbelief in public institutions and the failure to install public services which the State is responsible. The brazillian Federal Constitution of 1988 foresees severe sanctions for administrative improbity acts (art. 37, § 4º). The law n. 8.429/92, which dictates the § 4º of 37th art. of Federal Constitution, amplified the possibilities of sanctions in the constitution, offering, this way, an important legal way to fight administrative corruption in Brazil.

KEYWORDS: administrative corruption; administrative improbity; corruption effects; improbity sanctions; difuse rights.

SUMÁRIO:

Introdução. 1. Conceito de corrupção administrativa. 2. Histórico, amplitude e efeitos deletérios da corrupção administrativa. 3 Instrumentos legais de combate à corrupção. 4. Combate à improbidade administrativa por meio da Lei 8.429/92. 5. Sanções por improbidade administrativa. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

---

[1] Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Professor de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP) e de Graduação do Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP). Promotor de Justiça do Estado de São Paulo Aposentado. Advogado. jaremedio@yahoo.com.br

[2] Mestrando em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Graduado em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Professor convidado do Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP). Advogado. advocaciaremedio@hotmail.com

O homem tem sua história marcada por atos e fatos que demonstram seu inequívoco desenvolvimento, como os relacionados com a arte, a música, a comunicação e a produção de bens, e também por comportamentos que atentam contra a dignidade humana, como os ligados à tortura, escravidão e guerras.

A corrupção administrativa, que hoje assola todo o planeta, prejudica sensivelmente a atuação estatal na busca da realização do bem comum, uma vez que os recursos à disposição do Estado, mesmo quando adequadamente aplicados, não são suficientes para a realização de tal função.

Os valores oriundos da corrupção, que no Brasil estima-se que oscilam entre 50 e 70 bilhões de reais por ano, minam a credibilidade das instituições públicas e dificultam a prestação dos serviços públicos de titularidade do Estado.

O Estado brasileiro possui problemas graves de corrupção e, embora muito tenha sido realizado visando prevenir sua prática e responsabilizar os respectivos infratores, como verificado no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal dos envolvidos no "Caso Mensalão", com a condenação de diversas pessoas à prisão, algumas das quais ocupantes de elevados cargos junto ao Poder Público, a corrupção continua impregnada no tecido social nacional.

Tanto é assim, que atualmente são investigados atos de corrupção relacionados com a empresa Petrobrás, conhecido como "Caso Petrobrás", considerado um dos maiores escândalos da história da corrupção brasileira, envolvendo vários bilhões de reais, sendo que parte expressiva dos atos relacionados com referida investigação foram perpetrados enquanto se processava o julgamento do "Caso Mensalão" pelo Supremo Tribunal Federal.

Ou seja, nem mesmo a condenação criminal no "Caso Mensalão", de agentes que ocupavam altos cargos no Poder Público brasileiro, foi suficiente para inibir a prática de novos atos de corrupção administrativa.

Todavia, a Constituição Federal prevê graves sanções em relação aos atos de improbidade administrativa, entre as quais, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal eventualmente cabível (art. 37, § 4º).

A corrupção, hoje, possui vários contornos e formas de atuação, algumas das quais bastante complexas, o que dificulta bastante sua prevenção e combate.

O combate à corrupção exige uma adequada definição da corrupção administrativa, do conhecimento de sua amplitude, do acesso aos efeitos deletérios por ela provocados, da identificação de instrumentos legais que possibilitam sua prevenção e punição, e das sanções aplicáveis aos casos efetivamente comprovados de sua prática.

O trabalho, utilizando-se do método hipotético-dedutivo, visa analisar, no Brasil, o conceito da corrupção administrativa, sua amplitude, seus efeitos, os instrumentos legais de combate e as sanções aplicáveis por meio da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).

1. CONCEITO DE CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA

A doutrina não é pacífica sobre o conceito de corrupção administrativa ou improbidade administrativa.

A corrupção é extremamente complexa, em face de seu caráter multifacetado, com variados contornos e formas de atuação.

Na lição de Barros Filho e Praça, na relação de corrupção, o corruptor pretende, por meio de algum tipo de compensação ou vantagem para o agente público decisório, que sua decisão seja enviesada, distinta da usual, de forma que, em vez de decidir em nome dos interesses de quem o investiu em suas prerrogativas, no caso o interesse público, o corrupto passa a decidir de forma que atenta preferencialmente aos interesses do corruptor (2014, p. 30).

A Lei 8.429/92, embora não conceitue expressamente a improbidade administrativa, prevê em seus artigos 9º, 10 e 11 uma série de atos exemplificativos que a caracterizam, evitando, assim, que seu conceito seja diluído (REMEDIO; REMEDIO, 2010, p. 139).

Entende-se por improbidade administrativa, de acordo com Ferracini, "a má qualidade, imoralidade, malícia, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter", no tocante à atuação administrativa (1999, p. 24).

Segundo Silva, "a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem" (2010, p. 669).

Roberto Livianu considera a corrupção administrativa "como o comportamento sistemático e reiterado de violação da moralidade administrativa por parte do funcionário público, no seu sentido amplo, que causa danos sociais relevantes, atingindo o sistema social e as estruturas do Estado" (2006, p. 31).

Em julgado, decidiu o Superior Tribunal de Justiça, "a improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade" (BRASIL, 2007a).

2. HISTÓRICO, AMPLITUDE E EFEITOS DELETÉRIOS DA CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa é bastante antiga.

Em Atenas, na Antiguidade, previa-se como crime de corrupção a utilização do mandato popular para satisfação de interesses pessoais, dando ensejo à abertura de processo contra o magistrado eleito pelo povo que assim agisse. Na Roma Antiga o combate à improbidade também não era desconhecido, tendo Cícero, como senador, proposto a seus pares a execução do infrator nos casos mais graves de corrupção (SARMENTO, 2002, p. 28).

A corrupção também marcou a Idade Média e a Idade Moderna.

Na Idade Contemporânea, entretanto, a corrupção alastrou-se de forma alarmante.

A corrupção ou improbidade administrativa, na atualidade, não possui limites geográficos e atinge indistintamente todos os Estados do planeta.

O Brasil tem sido marcado por inúmeros escândalos relacionados com a corrupção administrativa, com valores tão expressivos que acabam influenciando direta e negativamente a atuação estatal.

No ano de 2010, conforme relatório anual da ONG Transparência Internacional, o Brasil obteve nota 3,7 numa escala de zero a dez, nota que sinaliza problemas graves de corrupção, ocupando a 69ª posição no ranking de 178 países (BRASIL, 2010g).

Ainda em 2010 o custo médio anual da corrupção brasileira foi estimado pela FIESP em 50,8 bilhões de reais, o que daria para construir 57 mil escolas ou 908 mil casas populares (ARANTES, 2014, p. 22).

Os efeitos danosos ou deletérios da corrupção são incomensuráveis.

Consoante Easterly, "exigir que empresários do setor privado paguem propina é uma espécie de imposto direto sobre a produção, então é de esperar que a corrupção diminua o crescimento econômico" (2001, p. 41, tradução nossa).

A corrupção administrativa prejudica o desenvolvimento econômico do país, uma vez que, além de provocar aumentos dos preços públicos e de implicar na baixa qualidade dos serviços públicos, também provoca o descrédito das instituições pela população em geral e pelos investidores econômicos internos e externos (COSTA, 2009, p. 35-36).

Na verdade, é inequívoco o efeito danoso acarretado pela corrupção ao desenvolvimento nacional, tomado este em seu sentido amplo, ou seja, em relação a seus aspectos econômicos e no tocante ao índice da qualidade de vida humana.

Conforme estudos do Banco Mundial, a corrupção acarreta a perda da legitimidade do Estado, atrasa e empobrece os países, reduz os investimentos internos e externos e distorce a fixação das prioridades estatais (SIMONETTI; RAMIRO, 2001).

Em consonância com o Preâmbulo da Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996, adotada pelos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos – OEA, no Brasil ratificada pelo Decreto-lei 152, de 25-6-2002, e promulgada pelo Decreto 4.410, de 7-10-2002, a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas, atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, e atenta contra o desenvolvimento integral dos povos.

O mundo moderno já se deu conta de que a corrupção mina os alicerces de um Estado bem-sucedido, dando ensejo ao colapso do Estado de Direito, dos sistemas econômico e político, do desenvolvimento social, da segurança e dos fundamentos éticos de nossas vidas" (SPEVILLE, 2011, p. 19).

3. INSTRUMENTOS LEGAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

O sistema jurídico brasileiro permite que de um mesmo comportamento possa ocorrer efeitos jurídicos diversos, de forma que um comportamento pode ser, simultaneamente, considerado ilícito civil, penal e administrativo, assim como também pode repercutir em apenas uma das instâncias, do que decorre a relativa independência entre as esferas civil, penal e administrativa (BRASIL, 2008).

Os Tribunais Superiores brasileiros adotam o entendimento no sentido de que são independentes as instâncias cível, penal (BRASIL, 2010b) e administrativa (BRASIL, 2010h).

O ordenamento jurídico nacional possui vários dispositivos normativos visando prevenir e reprimir a prática da corrupção ou improbidade, os quais se circunscrevem, basicamente, às órbitas penal, civil e administrativa.

Na esfera penal, o Código Penal, em seu Título XIl, trata "Dos crimes contra a Administração Pública", nele incluindo, entre outros, os crimes de peculato (art. 312), emprego irregular de verbas ou rendas públicas (art. 315), corrupção passiva (art. 317) e prevaricação (art. 319). Há também normas penais esparsas que contemplam outros crimes contra a Administração Pública, como o artigo 89 e seguintes da Lei 8.666, de 21-7-1993, que trata das Licitações e Contratos Administrativos.

Ainda no âmbito penal há a Lei 9.613, de 3-3-1998 (com a redação dada pela Lei 12.683, de 9-7-2012), que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, e a Lei 12.850, de 2-8-2013, que dispõe sobre os crimes de organizações criminosas, ambas prevendo severas sanções nos casos de condenação.

Em que pese as penas cominadas aos crimes contra a Administração Pública serem, em regra, pouco efetivas, atualmente há cerca de 3 mil pessoas cumprindo pena em face de condenação por referidos crimes, como o peculato e a corrupção (TORQUATO, 2014, p. A2).

Sob os ângulos civil e administrativo há vários diplomas normativos aplicáveis aos casos de corrupção ou improbidade administrativa, como ocorre com a Lei 4.717, de 29-6-1965, a Lei 7.347, de 24-7-1985, a Lei 12.846, de 1º-8-2013 e a Lei 8.429, de 2-6-1992.

A Lei 4.717/65 regula a ação popular prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, e pode ser proposta por qualquer cidadão, visando, "anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência".

A Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ao patrimônio público e social e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

A Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira (art. 1º) e a responsabilidade subjetiva dos dirigentes ou administradores (art. 3º, § 2º). Entre as sanções aplicáveis às pessoas jurídicas com base na Lei Anticorrupção, destaca-se a multa de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício, nunca inferior à vantagem auferida e, caso não seja possível a quantificação pelo faturamento, a aplicação de multa de R$6 mil a R$60 milhões (art. 6º).

A Lei 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa), objeto específico do presente estudo, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional.

4. COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR MEIO DA LEI 8.429/92

A Lei 8.429/92, entre outras questões, trata dos sujeitos ativos e passivos e dos atos de

improbidade administrativa.

São sujeitos ativos da improbidade administrativa tanto o agente público, servidor ou não, como o terceiro que, ainda que não seja agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (Lei 8.429/92, arts. 1º e 3º).

O agente público, para os efeitos da Lei de Improbidade Administrativa, é definido como todo aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas seguintes entidades (Lei 8.429/92, art. 2º, c.c. art. 1º):

a) Administração Direta, Indireta ou Fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual;

b) entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, e entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou da receita anual.

Os arts. 1º e 3º da Lei 8.429/92 "são expressos ao preverem a responsabilização de todos, agentes públicos ou não, que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma, direta ou indireta" (BRASIL, 2009a).

São sujeitos passivos da improbidade administrativa (Lei 8.429/92, art. 1º): a Administração Direta, Indireta ou Fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou de Território; empresa incorporada ao patrimônio público; entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual; entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público; e entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Para Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Júnior, "é sujeito passivo a pessoa jurídica de direito público interno (União, Estado, Município, Autarquia) ou pessoa jurídica de direito privado (Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista, empresa com envolvimento de capitais públicos)". Ainda, "sujeito passivo da improbidade administrativa é qualquer entidade pública ou particular que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual" (1999, p. 41).

No tocante aos atos, a Lei 8.429/92, em rol meramente exemplificativo, arrola três grupos de atos de improbidade administrativa, ou seja, os que importam enriquecimento ilícito (art.9º), os que causam lesão ao erário art. 10) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Nos termos do art. 9º da Lei 8.429/92, constitui ato de improbidade administrativa, importando enriquecimento ilícito, auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1° da Lei 8.429/92.

E, conforme art. 10 da Lei 8.429/92, configura ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da Lei 8.429/92.

Consoante art. 11 da Lei 8.429/92, caracteriza ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

O rol constante dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92 é meramente exemplificativo, tendo em vista que há outras hipóteses não previstas expressamente na referida lei e que configuram improbidade administrativa, como ocorre, a título de exemplo, com o previsto no art. 52 da Lei 10.257, de 10-7-2001 (Estatuto da Cidade), quando o prefeito não procede, no prazo de 5 anos, ao aproveitamento de imóvel desapropriado, pago com títulos da dívida pública.

Na lição de Moraes, para a tipificação da improbidade administrativa (2002, p. 326 e 328-331):

a) as hipóteses contempladas no art. 9º da Lei 8.429/92, exigem: dolo do agente; obtenção de vantagem patrimonial pelo agente; ilicitude da vantagem obtida; nexo causal entre o exercício funcional e a vantagem indevida;

b) os casos previstos no art. 10 da Lei 8.429/92 exigem: conduta dolosa ou culposa do agente; conduta ilícita; lesão ao erário ou perda patrimonial; desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres; nexo causal entre o exercício funcional e o prejuízo concreto gerado ao erário público;

c) as hipóteses contempladas no art. 11 da Lei 8.429/92 exigem: conduta dolosa do agente; conduta comissiva ou omissiva ilícita que, em regra, não gere enriquecimento ilícito ou não cause lesão ao patrimônio público; violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições; atentado contra os princípios da Administração; nexo causal entre o exercício funcional e o desrespeito aos princípios da Administração.

No Superior Tribunal de Justiça, a partir do julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso Especial 875.163-RS, restou consolidada a orientação, relativamente à Lei 8.429/92, no sentido de que apenas a modalidade dolosa é comum a todos os tipos de improbidade administrativa, especificamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º), causem prejuízo ao erário (art. 10) ou atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), e que a modalidade culposa apenas incide por ato que cause lesão ao erário (BRASIL, 2010d).

O interesse público inerente à tutela da probidade administrativa identifica-se como interesse difuso.

Consoante decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a probidade na administração do patrimônio do município é de interesse difuso, de forma que a conduta imoral do agente público, voltada ao enriquecimento ilícito às custas deste patrimônio, possibilita o ajuizamento da ação civil pública, nos termos do inciso IV do art. 1º da Lei 7.347/85 (SÃO PAULO, 1999).

Da mesma forma, decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo que a probidade administrativa é consectário da moralidade administrativa, anseio popular, e qualquer lesão ao erário atinge, mesmo que de forma indireta, toda a população que paga seus tributos, sendo possível o exercício da ação civil pública relativamente ao ato de improbidade administrativa (SÃO PAULO, 2008).

5. SANÇÕES POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal brasileira prevê severas sanções para os casos de prática de atos de improbidade administrativa.

Assim, os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (CF, art. 37, § 4º).

A Lei 8.429/92, além das sanções previstas constitucionalmente, inclui as seguintes medidas, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica (art. 12): perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; multa civil; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

As sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92 possuem assento constitucional.

Nesse sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal que as sanções civis impostas pelo art. 12 da Lei 8.429/92 estão em consonância com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública (BRASIL, 2010a).

As sanções elencadas no art. 37, § 4º da CF, e no art. 12 da Lei 8.429/92, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial prevalentes, tem natureza civil.

Assim, para Moraes, as sanções previstas no art. 37, § 4º, da CF (suspensão dos direitos políticos, perda da função pública e ressarcimento ao erário), tem natureza civil, inclusive não excluindo as sanções penais previstas em lei para a mesma conduta (2002, p. 335).

E, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça, as sanções previstas na ação de improbidade administrativa “possuem caráter civil, uma vez que as penas previstas são as de perda dos bens, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar ou receber benefícios do Poder Público” (BRASIL, 2006).

Como antes afirmado, a Lei 8.429/92 contempla as seguintes sanções em relação à prática de atos de improbidade administrativa: suspensão dos direitos políticos; a perda da função pública; a indisponibilidade dos bens; ressarcimento ao erário; perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; multa civil; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

A perda ou suspensão dos direitos políticos encontra-se prevista no inciso V do art. 15 da Constituição Federal, no caso de improbidade administrativa nos termos do art. 37, § 4º, do texto constitucional.

De acordo com Araujo e Nunes Júnior, os direitos políticos resumem o conjunto de direitos que disciplinam a forma de intervenção popular no Governo, ou ainda, são os direitos formados pelo conjunto de preceitos constitucionais que proporcionam ao cidadão sua participação na vida pública do País (2010, p. 263).

A sanção de suspensão de direitos políticos é aplicável em relação a todas as hipóteses de improbidade administrativa, embora por prazos distintos, ou seja, de 8 a 10 anos no caso do art. 9º, de 5 a 8 anos na hipótese do art. 10, e de 3 a 5 anos no caso do art. 11 (Lei 8.429/92, art. 12, I a III).

A sanção de perda da função pública objetiva extirpar da Administração Pública os agentes inidôneos, inabilitados moralmente ou que possuem desvio ético para o exercício da função pública, inclusive abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação

irrecorrível (BRASIL, 2009c).

O significado de função pública, de acordo com Rizzardo, “abarca toda atividade prestada ao Poder Público, seja por ato de nomeação, mandato eletivo, contratação, ou por simples designação a cargo em comissão” (2012, p. 532).

Consoante Marques, a lei utilizou a expressão “função pública” em sentido amplo, “significando o vínculo de qualquer pessoa física com órgão ou entidade pública, inclusive com as paraestatais” (2010, p. 133).

A sanção de perda da função pública incide em relação a todas as hipóteses de improbidade administrativa previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92 (art. 12, I a III).

A indisponibilidade de bens é cabível quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito (art. 12, II).

Na verdade, a indisponibilidade de bens prevista no § 4º do art. 37 da CF e no inciso II do art. 12 da Lei 8.429/92 não se caracteriza como sanção, mas sim, como medida cautelar.

Pode a indisponibilidade “recair sobre tantos bens quantos forem necessários ao ressarcimento do dano, mesmo aqueles adquiridos antes ou depois do ato de improbidade administrativa” (BRASIL, 2009b).

Diante de sua natureza acautelatória, “a medida de indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa pode ser deferida nos autos da ação principal sem audiência da parte adversa e, portanto, antes da notificação a que se refere o art. 17, § 7º, da Lei 8.429/92” (BRASIL, 2010f).

O ressarcimento do dano dar-se-á de forma integral caso ocorra lesão ao patrimônio público, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro (Lei 8.429/92, art. 5º).

A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito (art. 18).

Na verdade, o ressarcimento do dano não se enquadra como sanção, mas como volta ou restituição ao estado anterior, restaurando-se o quadro patrimonial que anteriormente existia (RIZZARDO, 2012, p. 528).

Caracterizado o ato de improbidade administrativa, o ressarcimento ao erário “constitui o mais elementar consectário jurídico, não se equiparando a uma sanção em sentido estrito e, portanto, não sendo suficiente por si só a atender ao espírito da Lei 8.429/92, devendo ser cumulada com ao menos alguma outra das medidas previstas em seu art. 12” (BRASIL, 2009b).

O art. 12, I a III, da Lei 8.429/92, prevê o ressarcimento integral do dano, desde que tenha ocorrido, em relação a todas as hipóteses previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da referida lei.

A responsabilidade dos agentes em concurso, no caso de improbidade administrativa que resulte em prejuízo ao erário, é solidária (BRASIL, 2010c).

O agente público ou terceiro beneficiário do ato de improbidade, no caso de enriquecimento ilícito, perderá os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio (Lei 8.429/92, art. 6º).

A perda de bens, segundo Marques, “constitui uma obrigação civil extracontratual de caráter pecuniário decorrente da prática do ato ímprobo que incide sobre quaisquer coisas ou valores acrescidos indevidamente ao patrimônio do agente público ou do coautor, partícipe, beneficiário e sucessor” (2010, p. 131).

Todavia, a sanção de perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio incide apenas em relação aos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 9º e 10 da Lei 8.429/92, não estando contemplada nos casos previstos no art. 11 da referida Lei (arts. 12, I e II).

A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito (Lei 8.429/92, art. 18).

A sanção de multa civil incide em todos os incisos do art. 12 da Lei 8.429/92, embora em patamares distintos: no caso do art. 9º é de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial (art. 12, I); na hipótese do art. 10 é de até duas vezes o valor do dano (art. 12, II); e no caso do art. 11 de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente (art. 12, III).

A multa civil representa uma punição, sem caráter de ressarcimento, sendo aplicável independentemente de enriquecimento ilícito (RIZZARDO, 2012, p. 538).

O ressarcimento ao erário visa a recomposição do patrimônio público afetado, ao passo que a multa civil tem caráter de punição ao agente ímprobo (BRASIL, 2010i).

A sanção de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, está prevista em todos os incisos do art. 12 da Lei 8.429/92, variando apenas seu prazo, de dez anos no caso do art. 9º, cinco anos na hipótese do art. 10 e três anos no caso do art. 11.

Para o Superior Tribunal de Justiça, na condenação por improbidade administrativa é “imperativo o reconhecimento da possibilidade de se aplicar aos agentes públicos a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber quaisquer tipos de benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente” (BRASIL, 2010j).

Referida modalidade de punição possui caráter não apenas punitivo, mas também preventivo, uma vez que “o agente não oferece confiança, ficando presente a possibilidade de se valer de ardis ou outros meios para novamente fraudar os cofres públicos” (RIZZARDO, 2012, p. 541).

Em síntese, as sanções relativas à improbidade administrativa estão previstas e graduadas nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei 8.429/92 (REMEDIO, 2012, p. 506-507):

a) no caso de enriquecimento ilícito (hipóteses do art. 9º, da Lei 8.429/92), são cabíveis as seguintes penalidades (Lei 8.429/92, art. 12, I): “perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos”;

b) na hipótese de prejuízo ao erário (casos do art. 10, da Lei 8.429/92), são cabíveis as seguintes penalidades (Lei 8.429/92, art. 12, II): “ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores

acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos";

c) no caso de ofensa a princípios (casos do art. 11, da Lei 8.429/92), são cabíveis as seguintes penalidades (Lei 8.429/92, art. 12, III): "ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos".

Na fixação das penas o juiz levará em conta a extensão do dano causado, bem como o proveito patrimonial obtido pelo agente (Lei 8.429/92, art. 12, parágrafo único).

A aplicação das sanções deve levar em conta o princípio da proporcionalidade e os fins sociais a que a Lei 8.429/92 se propõe (BRASIL, 2010e).

Em regra, as sanções previstas no § 4º do art. 37 da CF e no art. 12 da Lei 8.429/92 podem ser executadas provisoriamente, ou seja, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão.

Entretanto, as sanções de suspensão dos direitos políticos e de perda da função pública somente podem ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória da prática de improbidade administrativa (Lei 8.429/92, art. 20, "caput").

Concretamente, o Poder Judiciário tem-se mostrado sensível no tocante ao combate à corrupção, pois, conforme demonstra dados obtidos junto ao Conselho Nacional de Justiça, até o ano de 2013 cerca de 8.000 (oito mil) pessoas foram condenadas por improbidade administrativa com fundamento na Lei 8.429/92 (CNJ, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção ou improbidade administrativa, com atuação complexa, sofisticada e envolvendo bilhões de dólares anualmente, exige incomensuráveis esforços dos Estados objetivando seu combate.

Os efeitos deletérios provocados pela corrupção administrativa são incomensuráveis, entre eles se destacando o risco provocado à preservação do próprio Estado de Direito, a descrença da sociedade nas instituições públicas e a insuficiência na prestação de serviços públicos à população pelo Estado, diante do desvio de recursos públicos pelos agentes ímprobos.

A Constituição Federal brasileira de 1988 (art. 37, § 4º) e a Lei 8.429/92 (art. 12) preveem severas sanções aos infratores condenados por atos de improbidade administrativa, como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens, o ressarcimento ao erário, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a multa civil, e a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Embora sejam muitas as dificuldades e críticas relacionadas ao combate à improbidade administrativa, não se pode negar o esforço dos Poderes Constituídos voltado para seu combate, principalmente com a aplicação da Lei 8.429/92 pelo Poder Judiciário, o que resta evidenciado, de um lado, pela condenação de milhares de pessoas às severas sanções previstas no ordenamento jurídico e, de outro lado, com a maior conscientização da população, que não se queda inerte diante de casos de corrupção dos quais toma conhecimento.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Paulo Henrique. A corrupção nossa de cada dia. **Revista da CAASP**, n. 12, ano 3, ago. 2014, p. 22-31.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROS FILHO, Clóvis de; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção**: parceria degenerativa. Campinas: Papirus 7 Mares, 2014, p. 30.

BRASIL. Brasil ocupa a 69ª posição em ranking de percepção de corrupção da Transparência Internacional. **Jornal O Estado de S. Paulo**, 26-10-2010g.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.122.984-PR. Ministro Humberto Martins. **Diário de Justiça Eletrônico**, 9-11-2010i. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=12687692&num_registro=200901241529&data=20101109&tipo=5&formato=PDF. Acesso em 15-11-2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 875.163-RS. Ministro Mauro Campbell Marques. **Diário de Justiça Eletrônico**, 30-6-2010d. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200902429970&dt_publicacao=30/06/2010. Acesso em 15-11-2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 50.545-AL. Ministro Gilson Dipp. **Diário de Justiça**, 4-9-2006, p. 298. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200501986174&dt_publicacao=04/09/2006. Acesso em 15-11-2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 807.551-MG. Ministro Luiz Fux. **Diário de Justiça**, 5-11-2007a, p. 226. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200600064430&dt_publicacao=05/11/2007. Acesso em 15-11-2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 931.135-RO. Ministra Eliana Calmon. **Diário de Justiça Eletrônico**, 27-2-2009a. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200700463794&dt_publicacao=27/02/2009. Acesso em 15-11-2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 924.439-RJ. Ministra Eliana Calmon. **Diário de Justiça Eletrônico**, 19-8-2009c. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200700200692&dt_publica

cao=19/08/2009. Acesso em 15-11-2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 401.437-SP. Ministro João Otávio de Noronha. **Diário de Justiça,** 9-11-2007b, p. 235. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200200015057&dt_publicacao=09/11/2007. Acesso em 15-11-2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.163.499-MT. Ministro Mauro Campbell Marques. **Diário de Justiça Eletrônico**, 8-10-2010f. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200902128645&dt_publicacao=08/10/2010. Acesso em 15-11-2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.019.555-SP. Min. Castro Meira **Diário de Justiça Eletrônico**, 29-6-2009b. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200702776088&dt_publicacao=29/06/2009. Acesso em 15-11-2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.119.458-RO. Ministro Hamilton Carvalhido. **Diário de Justiça Eletrônico**, 19-4-2010c. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200900137428&dt_publicacao=29/04/2010. Acesso em 15-11-2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.043.842-RS. Ministro Arnaldo Esteves Lima. **Diário de Justiça Eletrônico**, 12-11-2010j. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200800649420&dt_publicacao=12/11/2010. Acesso em 15-11-2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.140.315-SP. Ministro Castro Meira. **Diário de Justiça Eletrônico**, 19-8-2010e. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200901742719&dt_publicacao=19/08/2010. Acesso em 15-11-2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 747.753-SP. Ministro Ayres Britto. **Diário de Justiça Eletrônico**, 28-10-2010h. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000164751&base=baseAcordaos. Acesso em 15-11-2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 598.588-RJ. Ministro Eros Grau. **Diário de Justiça Eletrônico**, 26-2-2010a. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000165654&base=baseAcordaos. Acesso em 15-11-2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. HC 97.725-SP. Ministra Cármen Lúcia. **Diário de Justiça Eletrônico**, 26-3-2010b. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000165917&base=baseAcordaos. Acesso em 15-11-2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Habeas Corpus n. 91.110-SP. Ministra Ellen Gracie., **Diário de Justiça Eletrônico**, 22-8-2008. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000086839&base=baseAcordaos. Acesso em 15-11-2014.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível n. 38.808-5/9. Julgamento em 4-8-1999. Relatora Teresa Ramos Marques.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento n. 767.777.5/7-00. Julgamento em. 29-7-2008. Relator Franklin Nogueira.

CNJ. Condenações por improbidade chegam a quase 8 mil em todo o País. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25739-condenacoes-por-improbidade-chegam-a-quase-8-mil-em-todo-o-pais. Acesso em 31 dez. 2013.

COSTA, Susana Henriques da. **O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

EASTERLY, William. **The elusive quest for grouth**. Cambridge: MIT Press, 2001.

FERRACINI, Luiz Alberto. **Improbidade administrativa**. 2. ed. Campinas: Agá Juris, 1999.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**: um diagnóstico da corrupção no Brasil. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MARQUES, Silvio Antonio. **Improbidade administrativa**: ação civil e cooperação jurídica internacional. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa:** aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

REMEDIO, José Antonio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Verbatim, 2012.

_____; REMEDIO, Davi Pereira. Improbidade administrativa. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, n. 19, p. 137-156, jul./dez. 2010.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2012.

SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIMONETTI, Eliana Gianella; RAMIRO, Denise. O custo econômico da corrupção. **Veja**, v. 1691, 14 mar. 2001, p. 48-53.

SPEVILLE, Bertrand. **Superando a corrupção**: os fundamentos. São Paulo: Arte & Ciência, 2011.

TORQUATO, Gaudêncio. A corrupção aumenta ou diminui? **O Estado de S. Paulo**, 14 set. 2014, p. A2.